



Questions territoriales autour de la décentralisation

Dominique Rivière

► To cite this version:

Dominique Rivière. Questions territoriales autour de la décentralisation. CIST2011 - Fonder les sciences du territoire, Collège international des sciences du territoire (CIST), Nov 2011, Paris, France. pp.413-418. hal-01353332

HAL Id: hal-01353332

<https://hal.science/hal-01353332>

Submitted on 11 Aug 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Questions territoriales autour de la décentralisation

AUTEUR

Dominique RIVIERE, Géographie-cités (France)

RÉSUMÉ

La décentralisation est un des leviers de la réémergence de la notion de territoire, elle l'est aussi parfois de la « territorialisation », entendue comme remise en cause au moins symbolique de la solidarité interterritoriale, dont l'essor d'un néo-régionalisme de régions riches en Europe est aujourd'hui un symptôme. Par son caractère complexe, la décentralisation est donc un objet d'étude incontournable mais porteur d'écueils pour les sciences traitant des questions territoriales. Cette communication milite pour une approche pluridisciplinaire, et pose quelques pistes à partir de la vision géographique et aménagiste et en s'appuyant sur le contexte italien, français et européen.

ABSTRACT

Decentralization is a determinant factor of the affirmation of the notion of territory, and also of the notion of "territorialization", viewed as a calling into question of the inter-territorial solidarity principle, which the development of a neo-regionalism of wealthy regions in Europe is a symptom. Due to its complexity, decentralization is an important but difficult object of study for the sciences which deal with territory matters. This communication proposes a pluri-disciplinary approach, and submit a few proposals based upon the geographic approach, using the Italian, French and European context.

MOTS CLÉS

Décentralisation, régions, solidarité interterritoriale, France, Italie Union européenne.

DÉCENTRALISATION INTRODUCTION

La décentralisation est un des leviers majeurs de la réémergence de la notion de territoire : celui-ci, initialement plutôt associé à l'idée d'Etat-nation, se voit en effet aujourd'hui redécouvert voire réinventé par les acteurs locaux et régionaux. Investi par le marketing territorial, le territoire, ou plus encore les relations entre les territoires (régions, quartiers...riches /pauvres, en croissance/en décroissance, etc.), deviennent souvent, dans un contexte de mondialisation et de mue générale de la régulation, l'objet de comptabilisations parfois simplificatrices, dont le développement d'un néo-régionalisme de régions riches (crise belge, Ligue du nord en Italie, etc.) est un symptôme. Ce faisant, les questions posées aux sciences sociales par ces liens entre décentralisation et territoire deviennent problématiques et appellent un dialogue entre les disciplines scientifiques. On se concentrera ici sur le contexte français, italien et européen.

1. DECENTRALISATION, SOLIDARITÉ

La décentralisation comme mue de la « chose publique »

Si on considère le contexte européen, la décentralisation, sans être une tendance exclusive (contraste Est-Ouest marqué, exceptions centralisées à l'Ouest, etc.) ni uniforme (cf. le débat sur la « recentralisation » à l'occasion de la réforme territoriale en

France) n'en est pas moins une tendance de fond. Elle entretient des interactions complexes avec la construction européenne, à la fois dans ses principes - l'une comme l'autre participent d'une relativisation de l'échelle de l'Etat-nation- et ses modalités concrètes, en particulier les interactions de la régionalisation avec la politique de cohésion sont nombreuses, dans un modèle où le partenariat est devenu la règle de l'action publique.

Paradoxalement, si la région est un fait, si l'Union européenne elle aussi est un fait – certes quelque peu mal allant aujourd'hui-, pourtant quiconque a enseigné sur ces sujets a dû se confronter au fait que leur simple existence reste objet de débat, de jugement de valeur, précisément parce qu'elles relèvent des principes mêmes de l'organisation de la « chose publique ». Ceci, qui est une difficulté pour nos disciplines, est aussi une de leurs raisons d'exister, face à une demande sociale nourrie, que ce soit en matière d'enseignement secondaire et primaire ou d'autres débouchés professionnels (aménagement du territoire, etc.).

S'ajoute à cela le fait que le foisonnement, la diversité, le changement... semblent être de plus en plus les corollaires de la décentralisation, qui est un processus plus qu'un état : en témoignent parmi d'autres exemples l'étonnante morphogenèse provinciale que connaît aujourd'hui l'Italie (fig. 1) alors même que l'existence de cette échelle est (comme en France pour les départements) périodiquement mise en cause, ou encore, en France, les remaniements à nouveau impulsés aujourd'hui par l'Etat à l'intercommunalité... Autre caractéristique fréquente de cette thématique de recherche, la cohabitation entre mutations effectives et changement virtuel (cf. les aires métropolitaines en Italie : fig 1, arlésiennes de la décentralisation depuis 20 ans), virtuel qui joue pourtant aussi un rôle (les régions italiennes elles-mêmes restèrent 20 ans dans les limbes)... Derrière cette impression de mouvement perpétuel, voire de confusion, ce qui prévaut en réalité, c'est un équilibre, certes instable, entre mutation des mailles –parfois du fait de processus *bottum up*, parfois par le haut- et induration des mailles. En effet cette dernière tendance est elle aussi une tendance lourde portée par la décentralisation elle-même, du fait même que la maille s'incarne dans un acteur ou système d'acteurs – là encore, en témoigne par exemple (fig 1) la permanence actuelle des mailles régionales italiennes malgré deux décennies de révolution dans leur contenu.

À nouveau, tout ceci n'est pas sans conséquence pour les disciplines traitant du territoire: le risque de l'illisibilité, la difficulté à communiquer d'un domaine géographique à un autre (par exemple d'un « système territorial intégré » italien à un « pays » français) s'en trouvent accrus, alors même que les processus en œuvre d'un contexte national –voire continental- à un autre semblent en large part similaires.

quart en Lombardie), ce phénomène, même s'il ne saurait résumer la problématique de la décentralisation, semble être le miroir grossissant de l'équilibre toujours plus difficile à trouver entre les deux piliers de la décentralisation que sont la question de l'autonomie et celle de la maîtrise des coûts. Ces problématiques se retrouvent bien au-delà du contexte européen (Velut, 2002), toutefois, dans celui-ci, elles prennent une dimension territoriale forte, qui explique en partie l'intérêt des géographes –et non seulement des sciences politiques ou de l'économie- pour ces sujets. En effet, la question des articulations d'échelles local-région/ nation / Europe se trouve ici placée au cœur de la réflexion (cf. la désormais classique comparaison entre la Bretagne et la Catalogne et leur place respective dans les mécanismes de redistribution des richesses à l'échelle nationale¹). Tout cela peut donc contribuer aujourd'hui à construire des pistes de réflexion commune entre les disciplines traitant du territoire.

2. LA TERRITORIALISATION COMME PROBLÈME

« *Sans l'Italie, Fiat irait mieux* » (le patron de la Fiat à l'automne 2010), « *notre problème (celui de la Bretagne), c'est la France* » (Alain Glon, été 2011²)... on pourrait enrichir le florilège des mises en causes de l'échelle nationale, plus ou moins lapidaires et provocatrices, assemblage hétéroclite émanant de milieux régionalistes ou/et d'intérêts économiques, mais qui n'en sont pas moins significatives de problèmes de fond... Ainsi, dans la pique du président de l'institut de Locarn, on semble bien loin des options du Célit des années 60, qui se voulait lui aussi une instance de réflexion et d'action au service d'un territoire donné –ici la Bretagne- mais revendiquait avant tout une participation de ce dernier à un développement intégré à l'échelle nationale !

« Et si »... C'est un peu comme si chaque portion de territoire, au moins symboliquement, « pouvait » retirer sa mise, jouer cavalier seul. Sous cette remise en cause rhétorique qui renvoie à nouveau à des questions d'articulation d'échelles (la place des régions riches/ en croissance, dans le contexte territorial très concurrentiel de la globalisation), ce n'est pas semble-t-il la perspective d'un réel éclatement géopolitique qui s'invite –encore que celui-ci soit loin d'être purement hypothétique-; ce qui est d'abord en jeu, c'est la remise en cause du bien-fondé de la solidarité interterritoriale.

Or là encore, cette toile de fond de remise en cause des appartenances territoriales pose un problème d'appréhension aux sciences des territoires. Comme l'écrit le politologue Giorgio Fedel –ici à propos des thèses de la Ligue du Nord-, plus qu'à une construction institutionnelle nette, on a souvent à faire « *des états d'âme, et c'est une matière sur laquelle il est difficile de raisonner* » (*Corriere della Sera* 14-11-2010). Le problème n'est pas seulement de savoir s'il est fondé ou non de tenir ce type de discours, mais aussi celui de la place qu'on donne, à travers lui, à nos disciplines. Le contexte actuel en effet leur offre une tribune : le dernier rapport de la Société de Géographie italienne, consacré à « *le Nord, les Nords, géopolitique de la question septentrionale* » a bénéficié, une fois n'est pas coutume, des premières pages de la

¹ La question de la fiscalité et des transferts sociaux inter-régionaux à l'échelle nationale est récurrente dans les rapports européens sur la cohésion (Premier, et à un moindre degré les Troisième et Cinquième rapports sur la cohésion). Ainsi, selon le Cinquième rapport, l'effet de répartition –hors transferts en nature via les services d'intérêt général- serait particulièrement élevé au Danemark, en Suède, Autriche, France et Pays-Bas et en revanche relativement faible en Espagne, Italie, Roumanie, Hongrie, Bulgarie (Com, 2010, 1996).

² La phrase entière est : "Dans un pays où les commissaires de police deviennent préfets, notre problème, c'est la France !" mais en la plaçant en exergue Ouest-France (30 août 2011) lui donne un ton plus général. A. Glon cite d'ailleurs le dynamisme de la Flandres, exemple qui n'est pas anodin.

presse nationale ! Mais le risque de l'instrumentalisation est évident. Pour une discipline comme la géographie, habituée en quelque sorte par principe à territorialiser, c'est un rude défi car, tout comme l'ethnologie elle se prête à l'instrumentation par des discours qui, réciproquement, peuvent la discréditer à force de la convoquer à plus ou moins bon escient. Mais si elle peut s'en trouver désarticulée, elle peut toutefois, par son agilité à confronter les cartes et les échelles, affirmer sa légitimité et se confronter à d'autres disciplines, en ouvrant la boîte de Pandore du référentiel "géographique" mobilisé par ce type de territorialisation. Celui-ci est complexe car il mobilise à la fois les mailles existantes (la Lombardie, l'Ecosse, les Flandres, etc.) et un référentiel géo-historique, parfois de simples dénominations usuelles (le Nord, le Mezzogiorno... dans le cas de l'Italie) qui se trouvent propulsées au rang de catégories analytiques premières, chargées d'une finalité fonctionnelles (l'efficacité, la compétitivité). Comment se positionner dans cet ensemble à géométrie variable ? Une piste, déjà empruntée par différentes disciplines est celle de la confrontation entre ces logiques institutionnelles actuelles de territorialisation, voire de fragmentation, et les logiques socio-économiques, qui mobilisent différentes temporalités :

- Celle des cycles de vie de l'économie résidentielle des économistes : comme le relève Laurent Davezies (2010), il y a à cet égard une certaine "contradiction entre l'interdépendance croissante des territoires et la promotion continue de leur autonomie politique".

- Celle des temps plus longs de la géo-histoire des nations et des cycles de développement : les "vieux" modèles centre-périphérie des années 1970 et 1980 (Reynaud, 1981, Bagnasco, 1977...) avaient d'ailleurs déjà le mérite de placer au cœur de l'analyse non le développement de tel ou tel territoire singulièrement, mais les relations entre les territoires. Les revisiter sous cet angle reste d'actualité

3. LA VOIX DE LA GÉOGRAPHIE ET/OU DES SCIENCES DU TERRITOIRE ?

L'inter-disciplinarité est-elle obligatoire sur ces sujets ? le dialogue est déjà engagé entre les disciplines et il peut s'accroître. C'est à mon sens une démarche plus facilement envisageable que celle de la refondation d'une science unique des territoires. Pour conclure, il s'agit ici d'offrir quelques pistes de réflexion :

- interfacer les échelles d'analyse : puisque le nimbisme –ou aujourd'hui la « clubbisation » (Charmes, 2007)- et le néo-régionalisme de régions riches se ressemblent, ceci invite à ouvrir des ponts non seulement entre les disciplines mais entre des champs constitués par échelle, comme l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

- interfacer les aires géographiques, en développant l'analyse comparative des territoires à l'intérieur de l'Europe et au-delà : car au-delà des singularités du « modèle européen » induites par l'existence d'un niveau supra-national relativement fort, les tendances, les discours sur le territoire, sont semble-t-il souvent proches.

- ouvrir aussi des ponts entre l'analyse de la mobilité et l'analyse politico-institutionnelle : le rapport à l' « autre » ou défini comme tel –que celui-ci soit l'étranger, celui d'une autre région ou d'un autre quartier- comme élément-clé.

REFERENCES

- BAGNASCO A., 1977, Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano, Bologna, Il Mulino
- CHARMES É., 2009, On the residential « clubbisation » of french periurban municipalities, Urban Studies, n°46 (1), pp 189-212
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1996, Premier rapport sur la cohésion économique et sociale, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

COMMISSION EUROPÉENNE, 2010 , Fifth report on economic and social cohesion, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
DAVEZIES L., 2008, La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses, Seuil, Paris
REYNAUD A., 1981, Société, espace, Justice, Paris, PUF
Rivière D., 2004, « L'Italie des régions à l'Europe », Paris, A Colin, 250 p.
SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, 2010, Il Nord I Nordi, geopolitica della questione settentrionale
VANIER M., 2010 (2^e édition), Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité, Paris, Stock,
VELUT S, 2002, L'Argentine, Paris, PUF

AUTEUR

Dominique **Rivière**

UMR Géographie-cités

Dominique.riviere@univ-paris-diderot.fr